

Швейцарсько-український проект •  
Підтримка децентралізації в Україні

**DESPRO**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**щодо визначення внесків громад-учасниць**

**для цілей договору про співробітництво територіальних громад**

**(у варіанті спільного фінансування комунального підприємства)**

**В.Сороковський**, експерт DESPRO з питань децентралізації та публічних послуг  
**Д.Лазненко**, експерт-консультант DESPRO з питань поводження з ТПВ

**Рекомендації**  
**щодо визначення внесків громад-учасниць**  
**для цілей договору про співробітництво територіальних громад**  
**(у варіанті спільного фінансування комунального підприємства)**

Будь-яка форма співробітництва територіальних громад (далі – СТГ), за винятком *спільного проекту*, передбачає фінансову участь громад-суб'єктів співробітництва.

*Розглянемо приклад.*

Кілька громад вирішили створити спільну систему поводження з твердими побутовими відходами (далі – ТПВ). У базовій ситуації послуга вивезення ТПВ надається лише в одній з них (скажімо, це райцентр), силами комунального підприємства цієї ж громади.

Враховуючи це, громади-потенційні учасники співробітництва вирішили, що логічним буде фактично розширити діяльність існуючого комунального підприємства шляхом охоплення інших громад.

Відповідно формою СТГ, що відповідає цьому завданню, є *спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів (згідно зі ст.12 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»)»*

Вважаємо, що такі етапи процедури становлення СТГ, як: ініціювання, надання згоди на організацію співробітництва, проведення переговорів про організацію співробітництва зацікавлені громади вже пройшли.

Отже, на етапі підготовки проекту договору про співробітництво постала задача визначити розмір фінансового внеску кожної громади.

**Тож, які фактори необхідно брати до уваги та які витрати враховувати?**

По-перше, це – *зрозумілість та обґрунтованість дій*.

Природньо, що будь-які розрахунки мають ґрунтуватися на певних параметрах системи поводження з відходами. Вважаємо, що у наведеному прикладі зацікавлені громади пройшли етап планування та узгодили варіанти збирання, вивезення та захоронення. Відповідно, на підставі обраних технічних рішень було обраховано вартість системи поводження з ТПВ як в цілому, так і в розрахунку на одного споживача.

По-друге, варто забезпечити необхідність *солідарної участі усіх громад-суб'єктів співробітництва у забезпеченні фінансової сталості системи*. Тут, на нашу думку, є три ключові позиції.

**По-перше**, сенс спільного фінансування комунального підприємства полягає зокрема у тому, що залучені громади будуть розподіляти як отримані вигоди, так і витрати та можливі ризики, пов'язані з діяльністю цього підприємства. Наприклад, можна домовлятися про однаковий для усіх суб'єктів співробітництва тариф. Для більшості громад таке рішення буде скоріш за все вигідним.

**Економія на масштабі дає можливість встановити єдиний тариф у більшості випадків меншим, ніж як би це було для кожної громади окремо.**

**По-друге**, ефективно система буде працювати тоді, коли досягаються показники охоплення споживачів послугою, при умові, що споживачі за послугу **платять**. І тут може виникнути проблема.

Існуюча на даний час модель організації послуги вивезення ТПВ покладає відповідальність за охоплення споживачів договорами на виконавця послуги. Говорячи відверто, як тільки виконавець розпочинає роботу в населеному пункті, укладення договорів та стягнення плати за вивезення стає його «головним болем». Можна, звичайно, сказати, що закон вимагає і від споживача укласти договір з виконавцем (якщо такий обраний). Проте існує багато прикладів, коли домогосподарства з тих чи інших причин не бажають укласти договори та, відповідно, сплачувати за послугу. Засоби ж правового примусу по відношенню до споживачів є обмеженими. У той же час такі домогосподарства все рівно викидають сміття, це сміття десь накопичується і рано чи пізно виконавець його збирає, вивозить і захороняє.

**Що робити, коли процес укладення договорів триває надто довго і, як наслідок, виконавець послуги несе втрати?**

За загальною практикою, місцеві ради субсидують свої комунальні підприємства, зокрема покриваючи такі фінансові «розриви». А якщо комунальне підприємство не «своє»? Чи справедливо буде громаді – власнику комунального підприємства покривати втрати цього підприємства від надання послуги іншій громаді? Відповідь, на нашу думку, очевидна.

**По-третє**, логічно, якщо громади-учасниці будуть солідарно долучатися до інвестицій у систему. Особливо за ситуації, коли інвестиції є передумовою розширення системи, тобто без яких розширена система навряд чи матиме місце. Можна зауважити, що, мовляв, інвестиції можуть повертатися через нарахування амортизації, і що амортизація від інвестицій, зроблених усіма громадами, буде накопичуватися лише в одній із них. Проте така вже логіка цієї форми співробітництва, що усі громади, крім тієї, що володіє комунальним підприємством, не матимуть права власності на фінансові результати цього підприємства. У свою чергу, для тих громад участь у спільній системі буде коштувати дешевше, аніж вони б її організували самотужки.

**Саме тому, на наше глибоке переконання, варіанти співробітництва, за якими одна громада користується послугами від іншої, мають забезпечуватися механізмами солідарної участі у фінансуванні послуги.**

І договір СТГ – чи не єдиний вихід, який у правому полі закріплює подібні фінансові зобов'язання однієї територіальної громади перед іншою. Як це перекласти на мову цифр - розглянемо дещо нижче.

**Припущення та параметри**, застосовані для розрахунку розміру внеску:

1. Розмір внеску може як враховувати, так і не враховувати інвестиції. Необхідність інвестицій буде вирішуватися у кожному конкретному випадку.
2. У разі охоплення населеного пункту (початку роботи системи) усі мешканці цього населеного пункту одразу починають користуватися послугою.
3. 100% мешканців повинні бути охоплені договорами та, відповідно, за кожного мешканця сплачується тариф.
4. Кожна громада-суб'єкт співробітництва (в особі місцевої ради) компенсує надавачу послуги – комунальному підприємству втрати, пов'язані із різницею між загальною кількістю населення в населеному пункті, що обслуговується, і кількістю населення, охопленою договорами у цьому населеному пункті за певний період надання послуги.
5. Як загальне правило приймаємо, що затверджений тариф є економічно обґрунтованим.
6. У разі, якщо громади-суб'єкти співробітництва з будь-яких міркувань затвердили тариф нижче економічно обґрунтованого рівня, то, відповідно, вони солідарно компенсують виконавцю різницю між економічно обґрунтованим і затвердженим тарифом.
7. Періодом для розрахунку внеску прийнято один квартал (три місяці).

## Розрахунок розміру внеску громади

Виходячи із зазначених вище показників і припущень, **РОЗМІР КВАРТАЛЬНОГО ВНЕСКУ (ВК)** громади-суб'єкта співробітництва буде сумарно залежати від трьох складових (назви умовні):

1. **ВІ** - внесок інвестиційний

ВІ – це вартість інвестицій, що згідно з інвестиційним планом вноситься громадою-суб'єктом співробітництва за квартал.

*Фактори, що слід враховувати при плануванні інвестиційних витрат на систему Інтегрованого поводження з ТПВ (ІПТПВ) наведено у Додатку.*

2. **ВО** – внесок, що відображає рівень охоплення населення

Розраховується за формулою:

$$VO = (KM - KM_d) * T * 3, \quad \text{де}$$

VO (грн.) – внесок, що відображає рівень охоплення населення (у наступному кварталі)

KM (осіб) – кількість мешканців населеного пункту (або сумарна кількість мешканців населених пунктів), що входять до складу громади, охоплених послугою

KM<sub>д</sub> (осіб) - кількість мешканців населеного пункту (або сумарна кількість мешканців населених пунктів), що входять до складу громади, охоплених договорами

T (грн./особа/місяць) – тариф

3 (три) – кількість місяців в одному кварталі

3. **ВТ** – внесок, що відображає різницю між економічно обґрунтованим і затвердженим тарифом

Розраховується за формулою:

$$VT = (T1 - T2) * KM * 3, \quad \text{де}$$

VT (грн.) – внесок, що відображає різницю між економічно обґрунтованим і затвердженим тарифом

KM (осіб) – кількість мешканців населеного пункту (або сумарна кількість мешканців населених пунктів), що входять до складу громади, охоплених послугою

T1 (грн./особа/місяць) – тариф економічно обґрунтований

T2 (грн./особа/місяць) – тариф затверджений

3 (три) – кількість місяців в одному кварталі

У залежності від того, як громади суб'єкти співробітництва визначили свою участь у фінансуванні системи поводження з відходами, може бути **чотири варіанти** розрахунку розміру внеску.

Варіант	Інвестиції враховано	Тариф економічно обґрунтований	Формула
1	Ні	Так	ВК = ВО
2	Так	Так	ВК = ВО + ВІ
3	Ні	Ні	ВК = ВО + ВТ
4	Так	Ні	ВК = ВО + ВІ + ВТ

### **Логіка підходу полягає у наступному:**

1. Відповідальність за охоплення населення договорами перекладається на сільські ради.
2. Тобто, чим пасивнішою буде позиція сільської ради щодо «мобілізації» громадян до оплати за послугу, тим тривалішим буде термін, протягом якого сільська рада буде компенсувати виконавцю втрати, пов'язані із наданням послуги.
3. Чим довше сільська рада буде сплачувати компенсацію, тим більше, на наше переконання, це питання буде набувати політичного забарвлення. Адже чому бюджет громади має покривати тарифи за тих, хто не бажає сплачувати? Чому тоді мають платити інші? Ці питання мають мобілізувати громаду на ретельний розгляд цього питання та прийняття необхідних рішень та вжиття заходів насамперед до неплатників (наприклад, штрафні санкції).
4. Комунальне підприємство буде покривати витрати на надання послуги у будь-якому випадку: чи то у вигляді тарифу, чи то у вигляді компенсації. І це буде забезпечувати стабільність послуги.
5. Важливо, що і громада, яка володіє комунальним підприємством, буде компенсувати своєму підприємству втрати так само, як і інші громади. Тільки тепер це відбуватиметься прозоро і зрозуміло. Адже навіть у тих громадах, де послуга надається вже кілька років, існує постійна проблема з неповним охопленням населення договорами.
6. Очікується, що поступово розмір компенсації має зменшуватися. Адже за логікою підходу кількість населення, охоплених договорами, має збільшуватися. Перегляд розміру внеску буде відбуватися періодично (у цьому випадку - поквартально).
7. Компенсація, яку сплачують громади, фактично вноситься за тих, хто не уклав договір і, відповідно, не платить. Вона не стосується випадків, коли не платять ті, хто договір уклав. Стягнення боргів з таких домогосподарств має здійснюватися виключно виконавцем самостійно, в межах та у порядку, встановленому законодавством.

### **Рекомендації щодо практичного застосування**

1. Зазначений підхід рекомендується закріпити у договорі про СТГ.
2. Запропонований розрахунковий період (квартал), на нашу думку, є оптимальним, у першу чергу для планування та здійснення громадою платежів. З другого боку, цей термін має бути достатнім для поступового, як передбачається, нарощування рівня охоплення населення договорами. Втім, цей термін можна і змінити (необхідно буде внести відповідні зміни у формули).
3. Доцільним буде встановити процедуру узгодження між громадою та виконавцем послуги кількості населення, охопленої договорами, на кінець кожного кварталу (як варіант, може бути створений електронний реєстр договорів, який постійно оновлюється).
4. З метою уникнення «подвійної» оплати за послугу рекомендуємо, щоб домогосподарства, які укладатимуть договори упродовж поточного кварталу, починали би платити за послугу, починаючи з першого місяця наступного кварталу. Цю позицію варто закріпити у договорі.
5. Рекомендується встановити мінімальний поріг охоплення населення договорами як критерій для початку надання послуги у конкретному населеному пункті. Логіка полягає у тому, щоб відповідна місцева рада платила компенсацію усе ж таки за меншість населення, а не за більшість. До того ж, згодом більшість, на нашу думку, зможе переконати меншість скоріше, ніж навпаки. Рекомендується встановити мінімальний поріг охоплення не менше як 60%, і закріпити цей критерій у договорі про СТГ.
6. У разі планування внесення громадами-суб'єктами співробітництва інвестицій, необхідно розробити та затвердити Інвестиційний план.
7. Законодавство про співробітництво громад передбачає, що фінансові відносини між громадами-суб'єктами співробітництва відбуваються у формі міжбюджетних трансфертів. У нашому випадку внески від громад (крім тієї, що володіє комунальним підприємством) будуть перераховуватися у бюджет останньої у вигляді трансферту. Потім громада-власник підприємства буде перераховувати ці кошти підприємству у вигляді субвенції, долучаючи до неї і власний внесок.

**Фактори,  
що слід враховувати при плануванні інвестиційних витрат  
на систему Інтегрованого поводження з ТПВ (ІПТПВ)**

*Розглянемо приклад.*

Припустімо, що на момент планування розширеної системи ІПТПВ є **чотири громади**, зацікавлені у створенні цієї системи, і їхні ролі у системі розподіляються так: типи потенційних учасників процесу:

- Громада 1 – власник комунального підприємства; відповідно, ця громада є власником активів системи ІПТПВ.
- Громада 2 – споживач послуг комунального підприємства на цей час.
- Громада 3 – на цю громаду планується розширення системи ІПТПВ уже зараз.
- Громада 4 – на цю громаду може потенційно бути розширена система ІПТПВ в перспективі (але таке рішення ще не прийнято).

Громади домовилися, що договір СТГ буде укладатися у варіанті спільного фінансування комунального підприємства.

Отже, для охоплення послугами громади 3 необхідні інвестиційні витрати на розвиток системи ІПТПВ. Враховуючи умови договору СТГ щодо спільного утримання комунального підприємства, ці витрати підуть на збільшення активів комунального підприємства (громади 1).

Питання на які треба мати відповіді:

- Які вигоди отримають усі сторони?
- Хто (які громади) повинен нести ці витрати ?
- Як мають розподілятися частки інвестиційних витрат між сторонами?

**1. Які вигоди отримають усі сторони?**

Громада 1:

- збільшення активів комунального підприємства;
- збільшення фінансових надходжень за послуги з ПТПВ;
- зниження тарифу для населення (можливо, але не факт).

Громада 2:

- зниження тарифу для населення (можливо, але не факт).

Громада 3:

- організація надання послуги з ПТПВ.

## 2. Хто має нести інвестиційні витрати?

№	Можливі варіанти	Аргументи	Контраргументи
1	Громада 1	Вона є власником активів системи (власник КП) Інвестиції повернуться через оплату послуг (тарифи)	Ця громада може мати інші пріоритети використання коштів (інші більш насущні проблеми)
2	Громада 3	Це найбільш зацікавлена Сторона	Відбувається збільшення активів <u>громади 1</u> . Розширення системи може призвести також до вигід для інших громад
3	Громада 1, Громада 2, Громада 3	Усі ці громади є частиною системи ІПТПВ	<u>Громада 2</u> – найменш зацікавлена сторона  <u>Громада 2</u> не є власником активів, не потребує розширення системи (вона вже отримує послуги) Розширення системи може не призвести до вигід для <u>громади 2</u> . Принаймні, вигоди можуть бути незначними.
4	Громада 1, Громада 3	Інвестує власник активів та зацікавлена сторона	Можливо, <u>громада 2</u> буде отримувати також вигоди

## 3. Як мають розподілятися частки інвестиційних витрат між сторонами?

Можливі варіанти	Аргументи	Контраргументи
Пропорційно кількості населення у громаді	Основним отримувачем послуг є населення. Кількість населення відображає обсяг послуг, які надаються громаді.	Не усі громади отримають однакову користь від результатів розширення системи (інвестиційних витрат).
Пропорційно очікуваній вигоді від участі у системі поводження з відходами	Громади повинні відчувати результат власних інвестиційних витрат, понесених на розвиток системи. Особливо ті громади в яких послуга надається.	Важко визначити, хто яку користь отримає та оцінити її в грошовому еквіваленті.
<b>Інші варіанти (запропонуйте!)</b>	...	...